



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2010 r.

**Pan
Ryszard NOWAK
Starosta Ząbkowicki**

P/09/188
LWR-410-36-08/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śl., zwane dalej *Starostwem*, w zakresie ochrony gruntów rolnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie powiatu ząbkowickiego w latach 2006-2009 (3 kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starostwa w zakresie objętym kontrolą. Ocenę taką uzasadniają nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących przeznaczania gruntów rolnych z produkcji, ustalaniu i dochodzeniu opłat z tytułu nielegalnych wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej, a także przypadki zwłoki w aktualizacji stanu faktycznego gruntów w ewidencji gruntów i budynków powiatu ząbkowickiego. Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

W latach 2006-2009 (3 kwartały) Starosta Ząbkowicki wydał w sumie 184 decyzje związane z pozwoleniami na wyłączenie z produkcji rolniczej łącznie 53,68 ha gruntów rolnych, przy czym 53 z tych decyzji dotyczyły umorzeń płatności w związku ze zmianą stanu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

prawnego. Należności i opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej wyniosły 2,5 mln zł w 2006 r., 2,3 mln zł w 2007 r., 4,1 mln zł w 2008 r. i 5,2 mln zł w 2009 r. Kontrola procesów wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej oraz sprawowanego przez Starostwo nadzoru nad realizacją decyzji wyłączeniowych ujawniła szereg nieprawidłowości. I tak:

I. W 32 zbadanych decyzjach wyłączeniowych (17,4% spośród wydanych w analizowanym okresie) zawierano żądanie uiszczenia naliczonych należności w ciągu 60 dni od daty, w której decyzja stała się ostateczna, a opłaty rocznej w terminie do 30 czerwca dziesięciu kolejnych lat. Pozostawało to w sprzeczności z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych², zwanej dalej *ustawą o ochronie gruntów rolnych*, który stanowi, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych powstaje **od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji**. Starostwo nie zawsze korzystało przy tym z możliwości stosowania dwustopniowego trybu postępowania, tj. wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej (I etap), a następnie, po faktycznym wyłączeniu gruntów, wydania decyzji naliczającej należności i opłaty roczne (II etap).

II. Analiza badanych decyzji wyłączeniowych wykazała, że nie można im zarzucić braków formalnych w rozumieniu art. 107 §1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, zwanej dalej *Kpa*. Niemniej jednak decyzje te powinny – w ocenie NIK – uwzględniać również pouczenia o wynikającym z art. 22 ust. 2 i art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴, zwanej dalej *Pgk*, obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków oraz o sankcjach związanych z niedopełnieniem tego obowiązku, co wynika z ogólnej zasady informowania stron, przewidzianej w art. 9 *Kpa*.

III. Nierzetelnie naliczono opłatę roczną związaną z wyłączeniem z produkcji rolniczej 1006 m² gruntu, stanowiącego część działki nr 6/1 AM 2, położonej w obrębie Sadlno miasta Ząbkowice Śląskie. W wydanej w imieniu Starosty Ząbkowickiego przez kierownika Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości Starostwa decyzji nr WGN.6018-Zs/7/08 z 15 kwietnia 2008 r. (stanowiącej decyzję uzupełniającą w stosunku do decyzji nr GG.6014-Zs/17/98 z 14 lipca 1998 r.), zawyżono bowiem o 705 zł wysokość opłaty rocznej za 2008 r. Było to wynikiem błędu, gdyż przy naliczaniu opłaty rocznej za podstawę przyjęto powierzchnię 586 m² zamiast 365 m².

² Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027

IV. Nierzetelnie naliczono też należność z tytułu wyłączenia z produkcji rolniczej części działki nr 375/1 o powierzchni 0,0208 ha, położonej w obrębie Stolec. Pomimo, iż grunty te przeznaczone były w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze i zostały wyłączone z produkcji rolniczej w 1997 r. bez stosownej decyzji, Starosta Ząbkowski wydając 24 października 2006 r. decyzję nr WGN.6018-Zs/9/06, zezwalającą na trwałe wyłączenie tego gruntu z produkcji rolniczej, nie zastosował wymaganej sankcji podwyższenia należności o 10%, tj. o 110,05 zł, wynikającej z art. 28 ust. 2 *ustawy o ochronie gruntów rolnych*.

V. Ewidencja gruntów i budynków powiatu ząbkowskiego prowadzona była zgodnie z wymogami określonymi w art. 20 *Pgk*. Niemniej jednak, z technicznego punktu widzenia, stosowane oprogramowanie nie pozwalało na wygenerowanie zmian w tej ewidencji, wprowadzonych w zadanym okresie w związku z faktycznym wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej. Ponadto wszystkie gminy wchodzące w skład powiatu ząbkowskiego miały zapewniony nieodpłatny dostęp do danych części opisowej ewidencji gruntów i budynków, co stanowiło o wypełnieniu wymogu określonego przepisem art. 24 *Pgk*.

VI. Istniejąca w Starostwie organizacja wprowadzania zmian do ewidencji gruntów i budynków nie zapewniała bezzwłocznego ich dokonywania i przekazywania gminom z terenu powiatu ząbkowskiego informacji o takich zmianach. Na podstawie wytypowanej losowo próby 13 spraw, badanych pod kątem terminowości wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków, stwierdzono, że upływ czasu pomiędzy datą wprowadzenia zmian w tej ewidencji a datą przekazania do gmin zawiadomienia o dokonaniu zmian, wynosił od 1 dnia do 2 miesięcy i 21 dni, przy czym w 3 przypadkach (23,1% badanych spraw) przekazanie takiej informacji nastąpiło po ponad miesiącu. W związku z tym zauważyć należy, iż zwłoka w przekazywaniu gminom informacji o zaewidencjonowaniu zmian w sposobie użytkowania gruntów może skutkować uszczupleniem wpływów z podatków lokalnych, gdyż w myśl art. 6 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵, obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie takiego obowiązku.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż dla 19 z 32 (59,4%) decyzji wyłączeniowych poddanych analizie kontrolnej, upływ czasu pomiędzy zgłoszeniem przez inwestora w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego rozpoczęcia robót budowlanych na gruncie wyłączonym z użytkowania rolniczego a przekazaniem do gmin przez Starostwo

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.

zawiadomienia o dokonaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków wynosił od ok. 11 miesięcy do ok. 9 lat. Oszacowany dla tych przypadków w zakresie podatków lokalnych negatywny skutek finansowy dla budżetów gmin mógł wynieść nawet 13.629,23 zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. **Ustalanie należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej po faktycznym odrolnieniu gruntu.**
2. **Uwzględnianie w decyzjach w sprawie wyłączeń gruntów z produkcji rolniczej pouczeń o obowiązku zgłoszenia zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków pod rygorem grzywny.**
3. **Stworzenie warunków do skrócenia okresu czasu między zgłoszeniem przez inwestora rozpoczęcia robót budowlanych na gruncie wyłączonym z użytkowania rolniczego a przekazaniem do gmin przez Starostwo zawiadomienia o wprowadzeniu zmian w ewidencji gruntów i budynków, w tym poprzez nawiązanie współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego.**
4. **Naliczenie opłat sanacyjnych, przewidzianych w art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych, w przypadkach ujawnienia nielegalnego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.